



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 27/2016

# Flucht vor dem Klima

## Erwartungen an Deutschland und die COP 22

von Loe Guthmann

**Während sich Europa in diesen Tagen allen voran mit Kriegsvertriebenen beschäftigt, könnte in naher Zukunft eine weitere Welle an Flüchtlingen über die Weltgemeinschaft hereinbrechen: Bis 2050 sollen weltweit voraussichtlich etwa 200 Millionen Menschen aufgrund des Klimawandels auf der Flucht sein. Angesichts dieser Dimensionen erscheint es verwunderlich, warum im jüngst beschlossenen Klimaschutzplan der Bundesregierung viele konkrete Meilensteine und Zielvorgaben hin zu einer treibhausgasneutralen Zukunft gestrichen wurden. Offenbar wird verkannt, dass die Erreichung des Zwei-Grad-Ziels für Deutschland auch von erheblicher sicherheitspolitischer Bedeutung ist. Denn sollte die internationale Staatengemeinschaft an diesem Ziel scheitern, werden sich die bereits prekären Bedingungen in krisengeschüttelten und instabilen Regionen, beispielsweise in den MENA-Staaten, zusätzlich verschärfen – mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Sicherheit Europas und Deutschlands. Ein Weckruf zum 22. UN-Klimagipfel in Marrakesch.**

Klimawandel ist ein Streitthema. Der President-elect der Vereinigten Staaten, Donald J. Trump, behauptete im November 2012 gar, dass der Klimawandel „von den und für die Chinesen erfunden (sei), um der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in den USA zu schaden“. Wengleich in sicherheitspolitischen Kreisen keine Verschwörungstheorien kursieren, wird ihm vergleichsweise wenig Bedeutung beigemessen, da Prognosen oft zweifelhaft erscheinen und es angesichts diverser Brandherde akutere Probleme zu geben scheint. Die derzeit im Fokus stehenden Kriege und Konflikte wurden allerdings auch durch veränderte Klimabedingungen zusätzlich befeuert. Es wäre falsch, die Konflikte auf den Wandel des Klimas zu reduzieren; ebenso falsch wäre es jedoch, dessen Einfluss komplett zu ignorieren. Ein umfassender sicherheitspolitischer Ansatz erfordert es, Krisen und deren Ursachen in ihrer Gesamtheit zu betrachten, um nachhaltige Lösungsansätze formulieren zu können.

Eine der Krisen, die Europa derzeit am stärksten beeinflusst, ist die Flüchtlingskrise. In der Debatte wird immer wieder darauf verwiesen, dass man „Fluchtursachen vor Ort“ bekämpfen müsse. Umso bemerkenswerter ist es, dass ein wesentlicher Einflussfaktor auf die Lebensbedingungen vor Ort – der Klimawandel – im öffentlichen Diskurs zur Flüchtlingskrise kaum Beachtung findet. Politik, Medien und auch die Öffentlichkeit scheinen derart mit „Konfliktflüchtlingen“ beschäftigt zu sein, dass sie übersehen, dass ein Großteil der übers Mittelmeer kommenden Fliehenden aus Westafrika stammt – einer, mit Ausnahme von wenigen Staaten, kriegsfreien Region. Diese Menschen kommen vor allem aus Gebieten mit starker Wassernot als Folgen des globalen Klimawandels. Klimabedingte Ressourcenknappheit verursacht schon heute nicht nur den „Kampf um Ressourcen“, sondern auch Flucht. Dessen ungeachtet haben die Vereinten Nationen (UN) bislang noch keinen rechtlichen Rahmen für Klimaflüchtlinge geschaffen. Die 22. UN-Klimaschutz-Konferenz „Conference of the Parties“ (COP 22) in Marokko muss sich endlich mit der Problematik der

klimainduzierten Flucht beschäftigen, um Möglichkeiten ihrer effektiven Reduzierung zu finden, aber auch um Schutzrechte formulieren zu können.

## Rechtsgrundlagen und Definitionsprobleme der Klimaflucht

Es liegt vor allem an einem Definitionsproblem, dass es noch keine internationalen Schutzrechte für Klimaflüchtlinge gibt. Zum einen existiert die Kategorie des Klimaflüchtlings in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus dem Jahre 1951 nicht. Denn der Konvention nach gelten in erster Linie die begründete Furcht vor Verfolgung bzw. die Gefahr für das eigene Leben aufgrund von Rasse, Nationalität, Religion, Geschlecht oder Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe als fluchtrelevante Faktoren. Dass Menschen aufgrund gravierender klimatischer Veränderungen gezwungen sind, ohne eigenen Antrieb ihre Heimat zu verlassen, findet bisher keine Anerkennung. Zum anderen ist es schlichtweg schwierig zu beurteilen, ob Menschen allein oder maßgeblich aufgrund des Einflusses von Klima fliehen. Dies wird sich in den kommenden Jahrzehnten jedoch zunehmend ändern. Eine Gegenüberstellung von Fallbeispielen bringt Klarheit.

Im Jahr 2016 erschweren politische Rahmenbedingungen in Form mangelnder Subventionierung der Landwirtschaft sowie wirtschaftliche Faktoren wie sinkende Rohstoffpreise die Lebensgrundlage eines ägyptischen Bauern. Im gleichen Jahr führt eine ungewöhnlich kurze Regenzeit zu Ernteausfällen. Um diese zusätzliche Belastung zu kompensieren, verlässt der Bauer seine Region, mit der Absicht später an seinen Heimatort zurückzukehren. In diesem Beispiel wirken ökologische Einflüsse als Katalysatoren – und damit als zusätzliche Faktoren – für die Binnenmigration.

Im Jahr 2050 hingegen macht klimawandelbedingte Hitze den Heimatort des ägyptischen Bauern dauerhaft unbewohnbar. Für ihn besteht ein existenzielles Risiko. Da hinzukommt, dass die Städte des Landes aufgrund des starken Bevölkerungswachstums nur begrenzte Aufnahmekapazitäten haben, ist er *gezwungen*, Ägypten zu verlassen. Im Gegensatz zum ersten Beispiel reagiert der Bauer unter den vorhandenen Rahmenbedingungen mit seiner Flucht nachweislich primär auf die Konsequenzen einer klimabedingten Umweltveränderung. Mit anderen Worten: Es kommt zur Klimaflucht über Grenzen.

Gemäß der GFK würde dem Bauern im zweiten Beispiel allerdings kein Flüchtlingsstatus gewährt werden. Erschwerend kommt hierbei hinzu, dass grenzüberschreitende Klimaflucht, beispielsweise zwischen den MENA-Staaten (Middle East and North Africa) und Europa oder Amerika, bisher nur im begrenzten Maße auftrat. Doch der immer gravierendere klimatische Wandel wird die Muster von Flucht und Migration in Zukunft noch stärker verändern. Das bedeutet letztlich auch, dass der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) die Zuständigkeit für „klimainduzierte Flucht“ nicht mehr von sich weisen kann. Spätestens angesichts sich auflösender Staaten („Sinking Islands“, wie Kiribati) wird greifbar, dass Schutz für Klimaflüchtlinge nicht mehr allein durch Nationalstaaten gewährleistet werden kann.

Die Dringlichkeit der Anerkennung von Klimaflüchtlingen wird am Beispiel der Dominikanischen Republik deutlich. 2010 sah sie sich nach dem Erdbeben im Nachbarland Haiti mit einer großen Flüchtlingswelle konfrontiert. Der Plan, die Grenzen zu schließen, scheiterte. Nach Ansicht von Klimaforschern waren das Erdbeben und weitere Naturkatastrophen auch ein Indiz für den voranschreitenden Klimawandel. Dieses Beispiel zeigt, dass ein geklärter Rechtsstatus von Klimaflüchtlingen im Interesse der Aufnahmeländer liegt. Die Dominikanische Republik war nämlich auch deshalb überfordert, weil sie keinen klaren Ansprechpartner bei den internationalen Organisationen hatte. Adäquate institutionelle Schutzmechanismen helfen sowohl den Herkunfts- als auch den Zufluchtsstaaten.

Würde der rechtsfreie Status von Klimaflüchtlingen behoben, wäre in der Zukunft, spätestens im Schlüsseljahr 2050<sup>1</sup>, auch eine geregelte Asylpolitik möglich. So würde man einer Flüchtlingskrise 2.0 zumindest partiell vorbeugen können. Zumal Maßnahmen gegen die Klimaflucht längst überfällig sind;

---

<sup>1</sup> Ziel der Industrieländer ist es, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 zwischen 80 und 95 Prozent zu reduzieren.

bereits 2010 beschlossen die Teilnehmerstaaten des Weltklimagipfels im mexikanischen Cancún, klimabedingte Massenmigration durch konkrete Vorbereitungen zu mäßigen. Geschehen ist bislang nichts. Dabei könnte man doch aus der derzeitigen Flüchtlingskrise Lehren ziehen und politische Konzepte anpassen.

### **Das Syrien-Schema: Klimawandel – Krieg – Flucht**

Die meisten Asyleranträge in Deutschland werden derzeit von syrischen Flüchtlingen gestellt. Spricht man über die Fluchtursachen wird selten der Klimawandel angeführt; dabei spielten klimawandelbedingte Umweltveränderungen eine nicht zu vernachlässigende Rolle in den Ursachen des seit 2011 tobenden Bürgerkrieges. Zwischen 2007 und 2010 erlebte das Land die schlimmste Dürreperiode seit Beginn der Aufzeichnungen. Da zwei Drittel der Ackerflächen in Syrien von Regenbewässerung abhängig sind, zwangen der Ausfall von Ernten und die Wasserknappheit etwa 1,5 Millionen Syrer dazu, aus den ländlichen Gebieten in die Städte zu ziehen.

Diese waren wiederum sowohl durch ein starkes Bevölkerungswachstum von jährlich 2,5 Prozent als auch durch den Zustrom von 1,2 bis 1,5 Millionen irakischen Kriegsflüchtlingen überlastet. Die urbane Bevölkerung Syriens stieg innerhalb von nur acht Jahren von 8,9 Millionen (2002) auf 13,8 Millionen (2010) an – eine Zunahme von mehr als 50 Prozent. Gleichzeitig verursachte die Dürre einen beispiellosen Anstieg der Lebensmittelpreise, da die Landwirtschaft ein Viertel des syrischen Bruttoinlandsprodukts ausmachte. Die zunehmende Verarmung und soziale Ungleichheit trugen schließlich Anfang 2011 zu den Protesten gegen die Herrscherfamilie um Baschar Hafiz al-Assad bei.

Selbst wenn der Konflikt in Syrien, wie eingangs beschrieben, auf ein komplexes Ursachengeflecht zurückzuführen ist, sollte nicht verkannt werden, dass Klimafaktoren zur bislang größten Flüchtlingskrise in dem noch jungen Jahrhundert beigetragen haben. Es wäre daher falsch, die Relevanz des Klimawandels als möglichen Katalysator für Krisen und Konflikte zu verkennen. Insbesondere für die MENA-Region lassen sich bereits jetzt Prognosen tätigen, die – bei Nichteinhaltung des Zwei-Grad-Ziels<sup>2</sup> – ein ähnliches Szenario wie jenes in Syrien skizzieren, mit Auswirkungen für Europa.

### **Problemregion MENA: Szenarien**

Auf lange Sicht werden ganze Regionen der Erde unbewohnbar sein. So wird unter anderem der weltweite Anstieg des Meeresspiegels zu signifikanten Verlusten von Staatsterritorium führen. Die daraus resultierende Klimaflucht betrifft Europa aller Voraussicht nach nur anteilig. Die Klimaentwicklung in den MENA-Staaten hingegen, aus denen bereits heute der Großteil der Flüchtlingsbewegungen stammt, wird für Europa von richtungsweisender Bedeutung sein. Veränderte Wetterverhältnisse, insbesondere der Rückgang von winterlichen Niederschlägen, werden in der gesamten Region, wie schon in Syrien, zu extrem lang anhaltenden Dürreperioden führen. Diese bergen ein erhebliches Sicherheitsrisiko. Bedrohungen von Lebensraum sowie Nahrungsmittel- und Wasserknappheit verschlimmern die bereits prekäre Situation vulnerabler Gesellschaften und fragiler Staaten in der Region und können so neue Krisen und Konflikte auslösen oder bestehende zusätzlich anfachen. Die sichtbaren Parallelen zum Fall Syrien sollten ein Warnhinweis sein.

In Fachkreisen wird die Situation in den MENA-Staaten oft mit dem Dreißigjährigen Krieg verglichen. Es zeigt, in welchen zeitlichen Dimensionen zu denken ist. Doch selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Krise tatsächlich gegen 2040 endet, werden bis dahin Hitzewellen und Sandstürme unzählige Regionen in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten unbewohnbar gemacht haben. Steigende Temperaturen begünstigen zudem die Verbreitung von Epidemien. Um einem Massensterben durch wasser- und lebensmittelbedingte Krankheiten zu entkommen, entstünde eine weitere Flüchtlingswelle. Da die Großstädte

---

<sup>2</sup> Das Zwei-Grad-Ziel wurde 2015 in Paris (COP 21) beschlossen und legt fest, die globale Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad im Vergleich zur vorindustriellen Zeit zu begrenzen.

durch Bevölkerungswachstum keine Kapazitäten mehr zur Verfügung hätten, käme es vermehrt zur „Cross-Border“- statt zur Binnenmigration. Das Hauptziel wäre aller Wahrscheinlichkeit nach erneut Europa.

Lässt sich diese Entwicklung nun durch klimapolitische Maßnahmen beeinflussen? Laut einer jüngst veröffentlichten vergleichenden Studie des Max-Planck-Instituts für Chemie und des Cyprus Institute gibt es diese Möglichkeit. Im ersten Szenario analysierten die Forscher, wie die Lebenssituation der Menschen in der MENA-Region im Falle einer Erreichung des Zwei-Grad-Ziels bis 2040 aussähe. Das zweite Szenario ging demgegenüber von einem weiteren Anstieg des weltweiten Ausstoßes von Treibhausgasen aus. Zwar käme es, insbesondere in den heißen Sommermonaten, in beiden Fällen zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen in den MENA-Staaten. Allerdings variiert das Ausmaß stark.

Bei Einhaltung des Zwei-Grad-Ziels würde es Mitte des Jahrhunderts etwa 80 ungewöhnlich heiße Tage in der MENA-Region geben; bei einer Überschreitung des Grenzwerts ist hingegen mit 200 übermäßig heißen Tagen zu rechnen. Sollten also die in Paris getroffenen Vereinbarungen umgesetzt werden, würden sich die Lebensbedingungen in einigen Regionen deutlich weniger verschlechtern. Ergo würde damit auch der äußere Druck von klimainduzierter Flucht reduziert. Das Ergebnis der Studie zeigt, dass die Industriestaaten die Größenordnung der Klimaflucht durch die Regulierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen aktiv gestalten können.

### **Notwendigkeit eines modifizierten Narrativs**

Aufgabe des Klimagipfels muss sein, das sicherheitspolitische Problem der Klimaflucht ernst zu nehmen. Bisher werden Industriestaaten, die größten Umweltsünder, im Rahmen eines „Co-Benefits“-Narrativs zur Reduzierung der Treibhausgase bewogen: Eine ökologische Transformation der Wirtschaft würde zu nachhaltigen Wohlstandseffekten führen, so die Logik. Ein *Sicherheitsnarrativ* wird bislang nicht angewandt. Dabei könnte man den verantwortlichen Akteuren glaubwürdig vor Augen führen, dass Lösungsansätze zur Problematik der Klimaflüchtlinge in ihrem eigenen Interesse wären. Die bestehende Argumentationslinie, dass die Industriestaaten den Klimawandel kaum spüren würden, ist nicht aufrechtzuerhalten.

Der Wechsel zu solch einem Sicherheitsnarrativ könnte den Kritikern des deutschen Klimaschutzplans 2050 den Wind aus den Segeln nehmen und helfen, verbindlichere Klimaschutzziele zu vereinbaren. Der jetzige Plan ist schließlich kein Gesetz. Zwei Mechanismen sollten nützen. Erstens sorgte die Flüchtlingskrise für eine emotionale Polarisierung, auch innerhalb der Regierung. Wenn es Peter Struck 2002 erfolgreich gelang, den umstrittenen Afghanistan-Einsatz damit zu rechtfertigen, dass Deutschlands Sicherheit „am Hindukusch“ verteidigt wurde, sollte eine ähnliche Argumentationsweise auch beim Klimawandel wirken: Deutschlands Sicherheit wird nicht nur, aber auch durch eine proaktive Klimaschutzpolitik verteidigt.

Die aktuelle Flüchtlingskrise zeigt zudem, dass das Verständnis eines Teils der Bevölkerung für die Asylpolitik der Bundesregierung gering ist. Eine Beilegung der ressortübergreifenden- bzw. koalitionsinternen Differenzen würde ein positives Zeichen setzen. Im Gegensatz zur Flüchtlingspolitik wurde der Klimaschutzplan nämlich im Rahmen eines Bürgerdialogs gemeinsam mit dem Volk ausgearbeitet; das Vorhaben Hendricks genießt somit die große Unterstützung der breiten Masse. Obwohl die Regierung den nationalen Klimaschutzplan nun absegnet hat, wurde der ursprüngliche Entwurf vom Kanzleramt und den Ministerien für Energie, Landwirtschaft und Verkehr stark redigiert. Dieses Vorgehen wird nicht unbedingt zu mehr Verständnis in der Bevölkerung für politische Entscheidungen beitragen. Sollte sich dieser Trend der Politikgestaltung fortsetzen, könnte die gesellschaftliche Unterstützung spätestens bei der nächsten Flüchtlingswelle erheblich beeinträchtigt sein.

Zweitens sind die derzeitigen Einwände der deutschen Wirtschaft, dass der Klimaschutzplan zu hohe Kosten verursache, zwar nachvollziehbar; auch sie lassen sich aber mithilfe eines Sicherheitsnarrativs entkräften. Der Klimawandel wird verstärkt Armutsmigration auslösen. Zu den vermuteten 200 Millionen Menschen, die explizit vor klimawandelbedingten Umweltveränderungen fliehen, kommen nach Schätzungen weitere 400 Millionen Migranten dazu, die durch Folgen der globalen Erwärmung nach einer

besseren Zukunft streben. Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel verkündete im September 2015, dass Deutschland pro Jahr 500.000 Flüchtlinge aufnehmen könne. Selbst wenn sich nur ein geringer Anteil der 400 Millionen Armutsmigranten Deutschland als Ziel aussucht, würde Gabriels Zahl in naher Zukunft drastisch übertroffen werden. Folglich würden auch die für die Unterbringung von Flüchtlingen nötigen Ausgaben steigen. Da alle Industriestaaten gemeinsam zwischen 2020 und 2025 jährlich lediglich 91 Milliarden Euro bereitstellen sollen, stellt sich die Frage, ob die Kosten für eine potenzielle Flüchtlingskrise 2.0 nicht wesentlich höher wären. Denn: Allein 2016 kostete Deutschland die Versorgung von Flüchtlingen etwa 20 Milliarden Euro. Demnach geht das sicherheitspolitische Interesse der Industriestaaten bezüglich der Erfüllung des Zwei-Grad-Ziels auch mit wirtschaftlichen Interessen einher.

### **Ausblick: Das Zwei-Grad-Ziel**

Deutschland sollte als Zielland von Flucht und Migration großes Interesse daran haben, mit dem Klimaschutzplan der Umweltministerin seinen Beitrag zur Erreichung des Zwei-Grad-Ziels zu leisten. Der ursprüngliche Plan war sicherlich nicht fehlerfrei; insbesondere die Einwände von Teilen der Union, dass eine Abkehr vom Grundsatz der Technologieoffenheit inakzeptabel gewesen wäre, mussten ernst genommen werden. Klimapolitische Weichenstellungen, die möglicherweise auch andere Ressorts tangieren, dürfen nicht ohne ausdrückliche Zustimmung des Bundestags getroffen werden. Damit eine „Diktatur der Klimapolitik“ verhindert wird, legt das Paris-Abkommen entsprechend fest, dass die nationalen Klimaschutzpläne alle fünf Jahre überarbeitet werden.

Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass das Abkommen völkerrechtlich bindend ist: Bei aller berechtigter Kritik am Entwurf des Klimaschutzplans lässt sich nicht abstreiten, dass die von der Bundesumweltministerin ursprünglich formulierten weitreichenden Positionen und konkreten Zielvorgaben hin zu einer treibhausgasneutralen Zukunft allen voran ein Mittel waren, zur Erreichung des Zwei-Grad-Ziels beizutragen. Die nun eingetretene Verwässerung des Plans könnte dieses Ziel gefährden – ein Szenario, das Deutschland direkt wie indirekt träfe. Einerseits würden dramatische Klimaveränderungen und deren Folgen eine weitere Flüchtlingswelle in Richtung Europa wahrscheinlicher machen. Andererseits würde die Bundesrepublik auch mit neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen des Katastrophenschutzes im eigenen Lande konfrontiert.

Klar ist: Dürren, Gletscherschwund und der Anstieg des Meeresspiegels sind auch durch Einhaltung des Zwei-Grad-Ziels nicht mehr aufzuhalten. Allein: Schafft man es nicht, die globale Erwärmung auf zwei Grad gegenüber dem Stand vor Beginn der Industrialisierung zu begrenzen, drohen klimatische Kipp-Punkte („tipping points“). Infolgedessen wären die Auswirkungen des Klimawandels nicht mehr nur unvorhersehbar, sondern letztlich auch irreversibel. Der vergleichsweise marginal wirkende Wert der zwei Grad täuscht also. Häufigkeit und Intensität extremer Wetterereignisse würden in Europa rapide zunehmen: Die steigenden Temperaturen würden Hitzewellen wie jene im Jahre 2003, bei der 70.000 Menschen starben, um ein Zehnfaches wahrscheinlicher machen. Insbesondere bereits hitzegeplagte Städte wie Mannheim, Karlsruhe oder Freiburg im Breisgau würden im Sommer langanhaltend Werte von über 40 Grad erreichen. Parallel dazu träten schwere Waldbrände noch häufiger auf. Klimaforscher halten außerdem einen langfristigen Anstieg des Meeresspiegels von bis zu sieben Metern möglich. Städte wie Hamburg, Bremen oder Kiel würden zwar nicht untergehen, müssten aber umfassende Präventivmaßnahmen erbringen, sowie Reaktionsfähigkeiten entwickeln. Die Kosten für erhöhte „Resilienz“ wären enorm.

### **Fazit**

Der Klimawandel hat, in vielerlei Hinsicht, sicherheitspolitische Implikationen. Allerdings zeigen Erfahrungen, dass politische Reaktionen erst dann eintreten, wenn die eigene Sicherheit unmittelbar bedroht ist. Angesichts eines absehbaren signifikanten Anstieges klimainduzierter Flucht und dessen weitreichenden Folgen ist es umso erstaunlicher, dass die deutsche Bundesregierung in ihrem nationalen Klimaschutzplan nun viele konkrete Zielvorgaben – beispielsweise den Termin für den Kohleausstieg – gestrichen hat und

selbst diese Fassung noch immer von der Industrie und einigen Regierungsvertretern kritisiert wird. Schon 2015 forderte Hendricks die Vereinten Nationen dazu auf, einen Rechtsstatus für Klimaflüchtlinge zu schaffen. Der Tenor: Eine Verzögerungstaktik führe nicht zur Lösung. Ihre Mahnung, dass eine ineffiziente Klimapolitik weitere Flüchtlingsströme entfachen würde, wurde ignoriert. Umfassende und allen voran substantielle Klimaschutzziele, gemeinsam mit der Anerkennung von Klimaflüchtlingen, sind jedoch zwingend notwendig, um eine humanitäre Katastrophe zu verhindern.

*Loe Guthmann ist Seminar-Assistent an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.*